

LIMITACIONES EN LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL PARA LA GESTIÓN DE PROYECTOS VIALES

El régimen de empleo estatal presenta deficiencias de concepción y de gestión que están imponiendo serios obstáculos a las entidades encargadas de desarrollar la infraestructura vial del país.

El régimen de empleo estatal vigente dificulta la contratación de personal permanente y adecuado para puestos gerenciales y altamente especializados, por causas como las siguientes:

- Los salarios del personal más calificado y con posiciones de mayor responsabilidad son mucho menores que los del mercado.

- No es posible otorgar incentivos en función de resultados.

- El sistema actual genera incentivos perversos para el trabajo eficiente y comprometido, pues las y los funcionarios resultan casi inamovibles, independientemente de su desempeño.

OPCIONES DE POLÍTICA

Es claro que será necesario conformar una organización estatal superior a la existente, que sea estable y tenga altos grados de especialización y capacidad gerencial. La principal condición para alcanzar ese objetivo es contar con recurso humano adecuado. Tal como se ha explicado, la mayor limitación para satisfacer ese requisito es la ausencia de modalidades que faciliten la contratación de personal gerencial y de profesionales altamente especializados.

El análisis de la situación prevaleciente y de la experiencia chilena permite identificar varias opciones:

- Modificación total o parcial del marco legal del régimen de empleo público (la Ley del Servicio Civil).

Un ejemplo de modificación parcial sería la creación de un régimen especial de remuneración para personal en funciones críticas, como el de Chile. En los últimos años varios intentos de reforma a la Ley del Servicio Civil han resultado infructuosos, y hay que reconocer que la viabilidad política de este tipo de opciones es reducida.

- Creación de regímenes de empleo específicos para el Conavi y el CNC. También en este caso se requerirían cambios legales.



FOTO GARRETT BRITTON/PARA EF / ARCHIVO

- Modificación del estatus jurídico del CNC y el Conavi, para convertirlos en entes descentralizados.

- Aprovechamiento de los márgenes de discrecionalidad que ofrece el régimen de Servicio Civil para elevar, en lo posible, los niveles de remuneración de los funcionarios de los citados Consejos.

Durante el proceso de investigación expertos en el tema precisaron dos tipos de contratación de personal que se consideran necesarios para las entidades del ramo de gestión de obras viales:

- Contratar y retener funcionarios calificados para desempeñar cargos con responsabilidad gerencial y puestos de trabajo profesional altamente especializado.

- Contratar personal especializado y altamente calificado de manera expedita y por períodos definidos, para que realice trabajos que el personal permanente no pueda asumir.

DIFICULTADES PARA LA TOMA DE DECISIONES SOBRE CONCESIÓN DE OBRAS VIALES

No se puede soslayar que los márgenes de acción del Estado costarricense están significativamente restringidos por factores como los crónicos problemas financieros, la rigidez que caracteriza a los regímenes de Servicio Civil y de contratación administrativa, y el desgaste acumulado de las organizaciones estatales del sector de transportes.

Las limitaciones en los procesos de toma de decisiones en este campo son, al menos, de dos tipos.

Por una parte están las deficiencias de la planificación estratégica de las inversiones en concesiones viales.

Por otra parte, el esquema de coordinación interinstitucio-

nal presenta ineficiencias.

Diversas instituciones que tienen funciones en materia de concesión vial, en la práctica chocan entre sí y, paradójicamente, ocasionan vacíos en la acción del Estado relacionada con infraestructura vial.

OPCIONES DE POLÍTICA

Las principales lecciones que ofrecen las experiencias de España y Chile en materia de concesión de obra pública no radican en el diseño organizacional o en los procedimientos que forman parte de sus modelos de gestión.

La principal lección consiste en mostrar con hechos que, más allá de las formas de organización y las normativas particulares, los procesos de concesión de obra pública deben estar basados en una estrategia clara y en la concordancia entre los propósitos expresados en los planes y programas oficiales y la voluntad política para lograrlos.

En este sentido, es imprescindible mantener un enfoque realista sobre las ventajas y desventajas de la concesión de obra pública como modalidad de financiamiento y gestión, a partir de las posibilidades restringidas que tiene un país pequeño como Costa Rica.

Finalmente, parece conveniente realizar un análisis detallado de los procesos de toma de decisiones estatales que afectan la gestión de las concesiones de obras viales, en especial de aquellos que involucran a las autoridades del más alto nivel jerárquico y a las jefaturas intermedias de las entidades involucradas de alguna forma en el tema.

INSUFICIENTE DESARROLLO ORGANIZATIVO DEL CNC

El tamaño y el grado de especialización del CNC son insuficientes para atender las tareas que le competen. Sin

embargo, es importante mencionar que en el taller de expertos realizado como parte de esta investigación se expresaron opiniones que discrepan, en algún extremo, de esta caracterización.

Para que el CNC gane legitimidad y respeto ante el resto del Estado, es preciso brindarle los recursos y el apoyo necesarios para que cuente con una organización altamente eficiente, conformada por funcionarios de muy alto nivel profesional. Para ello es indispensable que el tamaño y el grado de especialización de esa organización crezcan.

OPCIONES DE POLÍTICA

Con base en lo expuesto en los apartados anteriores, se concluye que es necesario fortalecer de manera sustancial la capacidad organizativa del CNC, a fin de reducir los riesgos de fracaso o de aumentos imprevistos en los costos de los proyectos ya adjudicados y de los que están en desarrollo actualmente.

Algunas ideas concretas para el fortalecimiento organizativo del CNC son las siguientes:

- En cuanto a la generación de diseños de obra: introducir metodologías de control de riesgos en los procesos para reducir las probabilidades de error y de desactualización de los diseños, con los respectivos aumentos en los costos.

- En materia de expropiaciones: i) revisar y rediseñar el proceso de gestión de expropiaciones, y fortalecer la capacidad del CNC y de las otras entidades involucradas (como la Procuraduría General de la República) para llevarlo a cabo, b) asegurar la transferencia oportuna de los recursos presupuestarios necesarios para financiar las expropiaciones a cargo del Estado, y iii) evaluar la opción de que se realicen expropiaciones mediante

acuerdos entre privados.

- En cuanto al mercadeo de proyectos de concesión: fortalecer la capacidad interna del CNC para apoyar la promoción de los proyectos, en asociación con la banca de inversiones.

- Para la atención de demandas de las comunidades: i) realizar esta función de manera sistemática a partir del momento en que un proyecto es formulado; para tal efecto se requiere una capacidad permanente dentro del CNC, ii) considerar la posibilidad de ofrecer a las comunidades aledañas a las obras viales, la construcción de algún tipo de infraestructura complementaria que mitigue o compense el impacto negativo de los proyectos concesionados, con el fin de ampliar las posibilidades de aceptación de las nuevas obras y prevenir conflictos.

- Sobre renegociación de contratos: dado que Costa Rica carece de experiencia en este campo, y que las renegociaciones son prácticamente inevitables cuando los proyectos adjudicados pasan a la fase de construcción, es necesario desarrollar una estrategia del Estado para reducir en lo posible los riesgos inherentes a tales procesos.

- En cuanto a la concesión por iniciativa privada: crear una oficina especializada en impulsar proyectos de iniciativa privada, y en llevar adelante los procesos de mejora y contratación de los que resulten adjudicados. Antes de ello, habría que derogar el decreto que restringe inadecuadamente los proyectos de iniciativa privada.

- En relación con el "telepeaje": podría analizarse la conveniencia de incorporar esa tecnología en futuros proyectos de concesión.